Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

32 317 JBZ-Raad

Nr. 373 BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE, VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 november 2015

Tijdens het AO JBZ Raad met uw vaste commissie voor Veiligheid en Justitie op 7 oktober jl. vroeg uw Kamer om een overzicht van de samenwerking tussen de Europese Unie (EU) en Nederland in het kader van terrorismebestrijding (Kamerstuk 32 317, nr. 356). Meer specifiek vroeg u om nader inzicht in de bevoegdheids-, taak- en rolverdeling tussen Nederland en de lidstaten enerzijds en de EU, haar instellingen én organisaties anderzijds. Hieronder kom ik tegemoet aan uw wens.

In de bijlage treft u een gedetailleerdere uiteenzetting aan over de verdragsbasis voor CT-samenwerking in EU-kader[1]. Daarnaast behandelt deze bijlage de mandaten van de belangrijkste EU-instellingen, agentschappen en organisaties die belast zijn met taken in het kader van terrorismebestrijding. In deze brief schets ik de hoofdlijnen.

Algemeen

Nationale veiligheid is een uitsluitende verantwoordelijkheid van de lidstaten. Dat betekent echter niet dat de EU geen bevoegdheden heeft die daaraan raken. Op het terrein van terrorismebestrijding heeft de EU bevoegdheden. Deze bevoegdheden hebben een duidelijke samenhang met nationale veiligheid maar staan niet in de weg aan de verantwoordelijkheid van lidstaten voor hun nationale veiligheid.

Reden om in Europees kader samen te werken bij de bestrijding van terrorisme is het internationale karakter van de dreiging. Dit hebben de aanslagen in Parijs op 13 november eens te meer aangetoond. Er zijn veel grensoverschrijdende verbanden tussen terroristen, zowel binnen de EU, als met groepen en personen buiten de EU. De interne en externe dimensie van onze veiligheid zijn nauw met elkaar verweven. Dit vraagt

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-32317-373
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

om intensieve samenwerking tussen Europese landen en de EU is hiervoor het meest logische en geschikte samenwerkingsverband.
Naast de aanslagen in Parijs op 13 november jl. en op de redactie van Charlie Hebdo in januari jl., zijn verschillende EU-lidstaten de afgelopen jaren getroffen door terroristische aanslagen, zoals de aanslagen in Kopenhagen in februari dit jaar, Madrid in 2004 en in London in 2005. Deze vreselijke incidenten hebben de noodzaak voor en mate van samenwerking op terrorismebestrijding tussen de EU lidstaten verder aangetoond en versterkt.

De EU ondersteunt de lidstaten hierbij door:
- Het creëren van een juridische omgeving en een kader dat de samenwerking bevordert;
- De ontwikkeling van gemeenschappelijke capaciteiten en systemen om terrorisme effectief te kunnen bestrijden, bijvoorbeeld via het Schengen Informatie Systeem of het Civiele Beschermingsmechanisme;
- Het, met name financieel, ondersteunen van concrete en operationele samenwerking. Bijvoorbeeld in het kader van de samenwerking tussen de speciale interventie-eenheden in het Atlas-netwerk of kennisuitwisseling van eerstelijns professionals in het Radicalisation Awareness netwerk (RAN);
- Te verzekeren dat fundamentele rechten gerespecteerd worden op alle EU beleidsterreinen: ook die gericht zijn op terrorismebestrijding;
- Het bevorderen en coördineren van CT-samenwerking met derde landen (en aansluiting bij discussies in de VN en andere CT fora zoals het GCTF), en samen met de EU lidstaten zorgen voor capaciteitsversterking in derde landen.

Wie zijn betrokken, waarvoor en hoe worden besluiten genomen?

De dreiging van terrorisme is complex en divers. Dat betekent dat ook de bestrijding ervan veelzijdig moet zijn. Een effectieve aanpak ziet niet alleen op repressie, maar ook op preventie en op respons. In het kader van terrorismebestrijding worden niet alleen maatregelen getroffen op het terrein van Justitie, Binnenlandse of Buitenlandse Zaken, maar bijvoorbeeld ook op het terrein van financiën of transport.
Daarom is er binnen de EU niet één gremium verantwoordelijk voor de aanpak van terrorisme, maar komt dit onderwerp direct of indirect terug in vele verschillende gremia, temeer daar veel wet- en regelgeving niet alleen of niet in eerste instantie ziet op terrorismebestrijding. Bijvoorbeeld de richtlijn over EU PNR die nu in onderhandeling is, of wetgeving op het terrein van vuurwapens. Deze raken ook – zo niet voornamelijk – de bestrijding van de zware en georganiseerde misdaad. Naast wet- en regelgeving zet de EU bijvoorbeeld ook in op dialogen en actieprogramma's met derde landen gericht op het bestrijden van terrorisme en voorkomen van radicalisering. Zo heeft de EU projecten in derde landen om bijvoorbeeld de weerbaarheid en kritisch denkvermogen van jongeren te vergroten om te voorkomen dat zij radicaliseren en mogelijk uitreizen naar Syrië/Irak dan wel naar Europa waar zij een risico vormen.

Nieuwe wet- en regelgeving of beleid in het kader van terrorismebestrijding valt meestal onder de verantwoordelijkheid van de Raden voor Justitie en Binnenlandse Zaken Raad (bijv. de richtlijn EU PNR) of die voor Buitenlandse Zaken (bijv. terrorismesancties). Maar regelmatig ook onder de verantwoordelijkheid van andere Raden, zoals die voor Concurrentievermogen (bijv. Vo. 98/2013 inzake precursoren), Transport (verbetering beveiliging internationale treinen), of Economische en Financiële Zaken (maatregelen om terrorismefinanciering tegen te gaan).

Dit betekent tevens dat het besluitvormingsproces – inclusief de betrokkenheid van het Europees Parlement en de Europese Commissie – verschilt, net als de betrokkenheid van andere nationale en Europese spelers.

Europese spelers

De Europese Coördinator voor Terrorismebestrijding (CTC) wordt vaak gezien als dé centrale Europese speler als het gaat om terrorismebestrijding. Andere belangrijke Europese spelers op dit terrein zijn: Europol, Eurojust, de Europese Dienst voor het Externe Optreden (EDEO) en de Counter Terrorism Group (CTG). In de bijlage wordt tevens aandacht besteed aan de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU.NL), het Atlas-netwerk, het Radicalisation Awareness Network Center of Excellence (RAN-CoE) en FRONTEX.

CTC

De CTC is aangesteld door de Europese Raad. De CTC coördineert de uitvoering en implementatie van de besluiten van de Raad op het gebied van terrorismebestrijding. Dat betekent dat de coördinator wordt ingezet ten behoeve van de lidstaten en het creëren van samenhang.
Naast coördinatie binnen de Raad heeft de CTC een belangrijke rol in de coördinatie en samenwerking van de Raad met de Europese Commissie, de EDEO en het Europees Parlement. De CTC heeft een nauwe samenwerkingsrelatie met de Commissie en EDEO. Zo neemt de CTC deel aan de CT-dialogen, workshops en aankomende actieplannen met derde landen geleid door EDEO, maar waar ook verschillende directoraten van de Commissie en bijvoorbeeld organisaties als Europol aan deelnemen. Op deze manier wordt een geïntegreerd EU-optreden richting derde landen gewaarborgd.

Verder heeft de Raad de huidige Coördinator (de heer Gilles de Kerchove d'Ousselghem) onder andere opgedragen zich te buigen over het vraagstuk van de buitenlandse strijders en de teruggekeerde strijders, met bijzondere aandacht voor de strijders die naar Syrië en Irak reizen. De Raad Buitenlandse Zaken nam op 20 oktober 2014 de EU-strategie inzake terrorismebestrijding en buitenlandse strijders met het accent op Syrië en Irak aan. De CTC rapporteert aan de Raad over de implementatie van de Raadsconclusies en strategieën en bestaande instrumenten zoals de EU-strategie over teruggekeerde strijders. Ook organiseert de CTC met regelmaat bijeenkomsten en briefings met verscheidene deskundigen, om te zorgen dat het EU-optreden aansluiting blijft zoeken met bijvoorbeeld denktanks en maatschappelijk middenveld.

Europol

Europol ondersteunt de nationale opsporingsdiensten met de uitwisseling en analyse van informatie op het gebied van georganiseerde criminaliteit, terrorisme en andere vormen van ernstige criminaliteit waarbij twee of meer lidstaten betrokken zijn en waarbij een gezamenlijke aanpak noodzakelijk is. Op het gebied van terrorisme verzorgt Europol zowel analytische ondersteuning bij terrorisme onderzoeken als kennisproducten, zoals operationele en strategische analyses. Bij een terroristische aanslag, zoals eerder dit jaar in Frankrijk en België, heeft Europol de nationale diensten kunnen ondersteunen door informatie te delen en de onderzoekers te assisteren. Ook het monitoren van extremistische informatie op het internet alsmede financiële informatie en expertise met betrekking tot wapenhandel behoren tot de ondersteuning die Europol heeft geleverd. Voor het monitoren van extremistische informatie op het

internet en het verlenen van ondersteuning bij het snel verwijderen van deze informatie in samenwerking met internet providers, is per 1 juli 2015 de Internet Referral Unit (EU IRU) bij Europol opgericht, die een onderdeel zal vormen van de European Counter Terrorism Centre (ECTC) bij Europol. Dat centrum zal ook verantwoordelijk worden voor de tenuitvoerlegging van de Terrorist Finance Tracking Program (TFTP)-overeenkomst tussen de EU en de Verenigde Staten van Amerika.

Eurojust

Eurojust ondersteunt en versterkt de coördinatie en de samenwerking tussen de nationale autoriteiten die belast zijn met het onderzoek en de vervolging van grensoverschrijdende zware criminaliteit die meer dan een lidstaat schaadt.
Blijkens het jaarverslag van Eurojust over 2014 is het aantal bij Eurojust geregistreerde zaken met betrekking tot terrorisme iets afgenomen in vergelijking met 2013. Tegelijkertijd is het aantal coördinatievergaderingen en ook de betrokkenheid van Eurojust bij gezamenlijke onderzoeksteams iets toegenomen. Eurojust stelt sinds 2008 regelmatig een Monitor van Veroordelingen wegens Terrorisme (Terrorism Convictions Monitor – TCM) op. Dit vertrouwelijke document is deels gebaseerd op openbare informatie en bevat ook gegevens verstrekt door nationale autoriteiten bij de naleving van Raadsbesluit 2005/671 betreffende informatie-uitwisseling en samenwerking in verband met strafbare feiten van terroristische aard. De Monitor bevat een overzicht van aan terrorisme gerelateerde veroordelingen en vrijspraken in de gehele EU als ook analytische en statistische informatie. Eurojust heeft verder bijgedragen aan de European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) door het verstrekken van gegevens over veroordelingen en sancties wegens terroristische misdrijven in de lidstaten en over relevante wijzigingen in nationale wetgeving inzake terrorisme.

EDEO

Het kabinet ziet een belangrijke ondersteunende en aanvullende rol voor de Europese Dienst voor het Externe Optreden (EDEO) op het gebied van terrorismebestrijding en het voorkomen van radicalisering buiten de EU. De EU kan, via EDEO, bijdragen aan meer efficiëntie en synergie op het externe terrein van terrorismebestrijding door haar politieke gewicht en door het faciliteren van informatie-uitwisseling tussen de lidstaten.

EDEO is in nauwe samenwerking met de lidstaten vooral verantwoordelijk voor coördinatie van externe CT-samenwerking, capaciteitsversterking in derde landen en het zorgen voor coherentie en efficiëntie. Daarnaast draagt EDEO bij aan de uitvoering van conclusies zoals aangenomen door de Raad. In de context van terrorismebestrijding zijn daarbij met name de conclusies van de Raad Buitenlandse Zaken van februari 2015[2] en de verklaring van de Europese Raad van februari 2015[3] van belang.

In de conclusies van de Raad Buitenlandse Zaken van februari 2015 is onder andere opgenomen dat EDEO – in het kader van samenwerking met en capaciteitsopbouw in derde landen – CT-actieplannen en dialogen zal opzetten met derde landen, met focus op het Midden-Oosten en Noord-Afrika (de MENA-regio). Een dialoog met Tunesië vond reeds plaats. Workshops met andere MENA-landen worden voorbereid.

[2] http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/02/150209-council-conclusions-counter-terrorism/
[3] http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/02/150212-european-council-statement-fight-against-terrorism/

EDEO vervult ook een coördinerende taak voor de lidstaten door deelname aan het Global Counter Terrorism Forum (GCTF), waar de EU als enige regionale organisatie lid van is. Door deze deelname, en voorzitterschap van een van de werkgroepen gericht op capaciteitsopbouw in de Hoorn van Afrika, draagt EDEO eveneens bij aan implementatie van relevante internationale resoluties.

Daarnaast neemt de EU ter uitvoering van VN-Veiligheidsraad Resolutie 1373(2001) beperkende maatregelen tegen bij terroristische daden betrokken personen, groepen en entiteiten. Deze EU-terrorismelijst bevat groepen en personen die zowel binnen als buiten de EU actief zijn. Van personen en entiteiten die op deze lijst zijn geplaatst, heeft de Raad tegoeden en financiële activa bevroren. Daarnaast kunnen geen tegoeden, financiële activa of economische middelen direct of indirect tot hun beschikking worden gesteld. Ook gelden aangescherpte maatregelen in het kader van politiële en justitiële samenwerking in strafzaken.

Naast EDEO en CTC speelt ook de Europese Commissie een rol in terrorismebestrijding/ het voorkomen van radicalisering in het externe domein. Zo heeft de Commissie bijvoorbeeld via verscheidene financieringsinstrumenten een programma-inzet in een groot aantal landen gericht op het voorkomen van radicalisering en het tegengaan van gewelddadig extremisme (Countering Violent Extremism); onder ander via het versterken van capaciteitsopbouw in derde landen. Door het aanpakken van de voedingsbodem van gewelddadig extremisme in derde landen, wordt bijgedragen aan het doorbreken van de vicieuze cirkel van radicalisering naar gewelddadig extremisme en uiteindelijk terrorisme.

INTCEN

Het EU Intelligence Analysis Centre (EU INTCEN) is onderdeel van de EDEO onder verantwoordelijkheid van de Hoge Vertegenwoordiger van de Europese Unie. INTCEN is de exclusieve inlichtingenfunctie binnen de EU, die EU-beleidsmakers voorziet van inlichtingenanalyses. INTCEN stelt op basis van de bijdragen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de Europese lidstaten, strategische analyses op ten behoeve van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid, inclusief op het gebied van terrorismebestrijding.
INTCEN is geen operationele dienst, beschikt niet over bijzondere bevoegdheden en ontplooit dus zelf geen activiteiten om inlichtingen te vergaren. INTCEN verwerkt evenmin persoonsgegevens, maar richt zich uitsluitend op het opstellen van strategische analyses. INTCEN is voor de Counter Terrorism Group (CTG) het centrale punt waarlangs inlichtingenanalyses met Europese instellingen worden gedeeld.

Counter Terrorism Group

De Counter Terrorism Group (CTG) is in reactie op de aanslagen in de VS in 2001 opgericht als voortvloeisel uit de conclusies van de JBZ-raad van 20 september 2001. De CTG is een informeel samenwerkingsverband van inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de Europese lidstaten, Noorwegen en Zwitserland, maar maakt geen deel uit van de EU aangezien nationale veiligheid als zodanig een verantwoordelijkheid is van de lidstaten. De Europese veiligheidsdiensten hebben een lange traditie van samenwerking op het gebied van terrorismebestrijding. Er wordt intensief samengewerkt waarbij in bi- en multilateraal verband op dagelijkse basis contacten plaatsvinden en gegevens worden uitgewisseld, zoals namenlijsten van gewelddadige extremisten en van extremistische sprekers. De CTG beschikt over een uitgebreid netwerk van beveiligde verbindingen om snel en effectief te kunnen communiceren.

Een crisisresponsmechanisme is beschikbaar om na een aanslag in een van de EU-lidstaten en Zwitserland en Noorwegen assistentie te kunnen bieden en verantwoordelijke bewindspersonen en beleidsmakers in deze landen te kunnen informeren. Operationele ontwikkeling en gemeenschappelijke interesses van de diensten, op bijvoorbeeld een inmiddels sterk ontwikkeld fenomeen als terroristische reisbewegingen, worden tevens besproken.

De CTG is continu op zoek naar mogelijkheden om de onderlinge samenwerking en informatie-uitwisseling verder te verbeteren, te verbreden en te verdiepen. Alle participerende diensten zijn zich ervan bewust dat terrorisme een grensoverschrijdend probleem is dat gezamenlijk dient te worden aangepakt, rekening houdend met het feit dat nationale veiligheid een nationale verantwoordelijkheid is. Vanzelfsprekend hebben de diensten, met name die van de door uitreizigers naar Syrië en Irak meest getroffen EU-lidstaten, in de afgelopen jaren al een flinke extra inspanning gepleegd op de zogeheten «Foreign Terrorist Fighters» (FTF) dossier. Er worden gezamenlijke lijsten van FTF's bijgehouden. De AIVD heeft hierin een initiërende rol gespeeld in 2013. Dit operationele traject loopt in feite parallel aan het overleg van de zogenaamde kopgroep van Ministers van meest getroffen lidstaten dat de afgelopen jaren o.l.v. België vergaderde en marge van de JBZ-raad. Verdere stappen in CTG-verband zijn nodig om ook in de toekomst te kunnen blijven anticiperen op de terroristische dreiging. In lijn met de motie van het lid Recourt c.s. (Kamerstuk 30 977 nr. 312 van 29 september 2015) spant de regering zich daarom in om de gegevensuitwisseling tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten verder te optimaliseren. De CTG werkt momenteel bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van een gemeenschappelijke standaard zodat het voor alle diensten duidelijk is welke dreiging uitgaat van personen die op lijsten zijn geplaatst. De AIVD zet zich actief in om de bestaande samenwerking en uitwisseling van operationele gegevens in CTG-verband te intensiveren en heeft dit als prioriteit benoemd voor het voorzitterschap van de CTG in de eerste helft van 2016. De Kamer zal via de reguliere rapportage worden geïnformeerd over de voortgang.

Concluderende opmerkingen

Zoals blijkt uit bovenstaand overzicht en dat uit bijlage, is er een veelheid van spelers actief binnen de EU om terrorisme te bestrijden. Dat doen ze allemaal met eigen mandaat en prioriteiten, bevoegdheden, taken en rollen. De rode draad is echter dat de mandaten van de verschillende Europese organisaties, agentschappen of instellingen die op het terrein van terrorismebestrijding actief zijn, alsmede die van de Europese Contra Terrorisme Coördinator, een ondersteunend en faciliterend karakter hebben. Zij zijn er om de lidstaten te ondersteunen in hun strijd tegen terrorisme.

Om de nationale veiligheid te beschermen is samenwerking met andere landen en de EU cruciaal. Deze opzet van de bevoegdheid-, taak- en rolverdeling heeft de volle steun van het kabinet.

Het kabinet meent dat alleen door een gezamenlijke inspanning van de lidstaten en de Unie terrorisme effectief en duurzaam kan worden bestreden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk